

ISSN 0845-2627

TARBIYAH

Jurnal Pendidikan dan Keislaman

MENATA PERUBAHAN DI PERGURUAN TINGGI

**PERENCANAAN PERSONEL PENDIDIKAN
DALAM KERANGKA OTONOMI
DAERAH**

**KEBUDAYAAN ISLAM DAN ISLAM KEBUDAYAAN:
SUATU REFLEKSI MENEMUKAN KEMBALI
STANDARISASI SERAPAN BUDAYA
AJARAN ISLAM**

Vol. XVII No. 1 Januari- Juni 2010

Diterbitkan Oleh

FAKULTAS TARBIYAH IAIN SUMATERA UTARA MEDAN

TARBIYAH

Jurnal Pendidikan dan Keislaman

Penanggung Jawab

Dekan Fakultas Tarbiyah IAIN Sumatera Utara

Ketua Penyunting

Syafaruddin

Sekretaris Penyunting

Al Rasyidin

Penyunting Pelaksana

Amiruddin Siahaan - Abd. Halim Nasution

Wahyudin Nur Nasution - Asrul

Bustamal MS

Penyunting Ahli

Haidar Daulay (IAIN-SU Medan)

Hasan Asari (IAIN-SU Medan)

Syaiful Achyar Lubis (IAIN-SU Medan)

Dja'far Siddik (IAIN-SU Medan)

Fachruddin (IAIN-SU Medan)

Anwar Saleh Daulay (IAIN-SU Medan)

Syahrin Harahap (IAIN-SU Medan)

Baharuddin (STAIN Padangsidimpuan)

Khairil Ansari (Universitas Negeri Medan)

Z. S. Nainggolan (Universitas Negeri Jakarta)

Djam'an Satori (Universitas Pendidikan Indonesia)

Tata Usaha

Irwan S, Sardinan, Hidayatullah

Penerbit

Fakultas Tarbiyah IAIN-SU

Jl. Willem Iskandar Medan

ISSN 0845-2627

STT: No.2422/SK/DITJEN PPG/STT/1988

TARBIYAH

Jurnal Pendidikan dan Keislaman

DAFTAR ISI

KAJIAN PENDIDIKAN

Menata Perubahan di Perguruan Tinggi <i>Anzizhan</i>	(1 - 12)
Peningkatan Kualitas Pendidikan di Era Globalisasi Melalui Sumber Daya Manusia, Teknologi dan Paradigma Pendidikan <i>Lely Risnawaty Daulay</i>	(13 - 20)
Perencanaan Personel Pendidikan dalam Kerangka Otonomi Daerah <i>Indra Jaya</i>	(21 - 33)
Pengembangan Komitmen Tugas Guru <i>Asrul</i>	(34 - 41)
Fungsi dan Sistem Komunikasi <i>Nashrillah</i>	(42 - 54)

KAJIAN KEISLAMAN

Pendidikan Agama Islam dan Globalisasi <i>Ira Suryani</i>	(55 - 69)
Kebudayaan Islam dan Islam Kebudayaan (Suatu Refleksi Menemukan Kembali Standarisasi Serapan Budaya Ajaran Islam) <i>Ali Imran Sinaga</i>	(70 - 83)
Penguatan Lembaga Pendidikan Islam untuk Keluar Dari Kemelut (Analisis Kritis Terhadap Permasalahan Kepemimpinan) <i>Irwan Saleh Dalimunthe</i>	(84 - 101)
Telaah Kritis Terhadap <i>Qishash</i> Menurut Al-qur'an <i>Abd. Mukhsin</i>	(102 - 114)

PERENCANAAN PERSONEL PENDIDIKAN DALAM KERANGKA OTONOMI DAERAH

Indra Jaya

Planning of National Education needs a good coordination both central and district, so it is needed understanding of education planning system and mechanism. Teacher, that is the factor in holding education at school has enough full duty as the hours in a week.

Kata Kunci: perencanaan, personil, otonomi daerah.

PENDAHULUAN

Manajemen perencanaan pendidikan mengandung arti strategik karena dalam konsep manajemen perencanaan mengandung arti keseluruhan manajemen proses perencanaan baik dari tahap penyusunan perencanaan maupun implementasi perencanaan. Keterkaitan antara perencanaan dan implementasi perencanaan berada dalam proses manajemen. Karena itu bila *planning practice* berbeda dan masing-masing jalan sendiri-sendiri itu merupakan satu indikator ketidakmampuan manajemen dalam menjalankan fungsinya. Arti lain dari manajemen perencanaan ini adalah implementasi perencanaan yaitu segala kegiatan atau usaha untuk mewujudkan apa yang telah dirancanag dalam kenyataan atau dalam praktek kegiatan penyelenggaraan pendidikan. Kelemahan konsep ini adalah munculnya persoalan *linkage* antara "*the world of theory and the world of practice*".¹ Rencana hanya merupakan *official ducument* yang indah dan mahal tapi tak ada manfaatnya dari segi praktek. Dalam manajemen perencanaan ini akan dikaji berbagai manajemen issues pendidikan dalam kaitannya dengan perencanaan, baik yang orientasinya luas dan makro, maupun yang bersifat terbatas.

Pembangunan pendidikan yang dilaksanakan dengan menggunakan *planning* sebagai tool, menghadapi berbagai permasalahan yang perlu dikaji dari kajian manajemen. Permasalahan itu mencakup tentang kualitas pendidikan yang akhir-akhir ini muncul sebagai permasalahan nasional yang harus dikaji

dari kajian planning dan manajemen, permasalahan pengelolaan proses pendidikan atau proses belajar pada tingkat mikro, permasalahan pengawasan dalam usaha meningkatkan kualitas pendidikan pada tingkat mikro tersebut, dan akhirnya permasalahan pendidikan guru yang mempersiapkan guru dan tenaga kependidikan lainnya dalam usaha memberikan jawaban terhadap berbagai tantangan yang dihadapi baik pada tingkat makro maupun mikro.

Dalam era otonomi daerah dan era, sistem pendidikan nasional perlu disesuaikan dengan perkembangan kehidupan bangsa Indonesia, dengan tetap mengacu kepada dasar negara Pancasila dan UUD 1945, baik yang tercermin dalam pembukaan maupun batang tubuh dan penjelasannya serta hasil amandemen UUD 1945. Penyelenggaraan pendidikan nasional harus diperhitungkan dalam perencanaan pembangunan nasional, karena pendidikan merupakan sektor yang sangat vital dalam rangka upaya mencerdaskan kehidupan bangsa.

Pengalaman Indonesia dengan sistem pemerintahan yang sentralisistis selama tiga dekade terakhir memperlihatkan bahwa dalam jangka pendek dan menengah sistem ini berhasil menstabilkan kondisi politik, sosial, dan ekonomi nasional, tetapi dalam jangka panjang tidak mampu meredam potensi timbulnya konflik dan bahkan mengarah kepada disintegrasi bangsa. Sistem ini perlu diperbaiki dengan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam masa transisi otonomi daerah saat ini terlihat timbulnya mis manajemen dalam berbagai sektor pelayanan publik, tetapi dalam jangka panjang kebijakan desentralisasi ini diharapkan mampu menstabilkan kehidupan berbangsa dan bernegara serta dapat meningkatkan kualitas layanan publik, baik pada tingkat nasional maupun tingkat lokal.

Diberlakukannya UU. Nomor 2 tahun 1999² tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah³ merupakan upaya pembenahan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dari sistem sentralisasi menuju sistem desentralisasi dengan memberikan kewenangan lebih luas kepada pemerintah daerah. Kewenangan kepada Daerah otonom dimaksudkan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah bersifat utuh mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi. Tujuannya ialah untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, serta meningkatkan peran dan fungsi DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Kebutuhan tenaga guru (*teacher demand*) adalah tuntutan pemakai jasa profesional guru untuk memberikan pelayanan pendidikan terhadap anak didik pada lembaga pendidikan pemakai jasa guru itu. Kebutuhan akan tenaga guru untuk memberikan pelayanan pendidikan ini harus memenuhi persyaratan tertentu untuk

menjamin bahwa pelayanan yang dituntut itu sesuai dengan harapan pemakai. Persyaratan ini begitu penting karena penyelenggaraan pendidikan menuntut keahlian profesional yang tidak setiap orang memilikinya.

SISTEM MANAJEMEN DAN PERENCANAAN PENDIDIKAN

1. Manajemen Pendidikan Sebelum Otonomi Daerah

Sistem sentralisasi dalam pengelolaan pendidikan telah menyebabkan kurang berkembangnya kemampuan daerah untuk mengatur dan mengelola berbagai urusan pendidikan di daerah masing-masing. Berbagai tahap pembinaan bahkan kebijakan operasional pendidikan dilaksanakan dan dikelola secara langsung oleh aparat pusat, sementara itu fungsi aparat daerah hanyalah sebagai pelaksana. Sistem pengelolaan seperti ini mungkin ampuh untuk menjawab permasalahan makro (*aggregate*) tetapi kurang peka terhadap permasalahan mikro pada masing-masing daerah dan sangat bervariasi antara satu daerah dengan daerah lain. Jika permasalahan mutu pendidikan lebih dipengaruhi oleh dinamika pendidikan secara mikro, upaya peningkatan mutu yang terjadi secara berkelanjutan (*sustainable*) sulit untuk diwujudkan apabila menggunakan pendekatan makro dan terpusat.

Walaupun demikian kebijaksanaan pendidikan secara terpusat masih tetap dibutuhkan terutama dalam menetapkan kebijakan serta berbagai standar pendidikan, seperti standar mutu, standar sarana, standar prasarana, standar kualitas guru, dan lain-lain. Namun pengelolaan secara operasional yang terpusat telah terbukti kurang efektif. Sentralisasi dalam pengelolaan pendidikan mengakibatkan terjadinya kesenjangan mutu pendidikan antar segmen masyarakat dan antar daerah, karena setiap daerah memiliki perbedaan, baik keadaan geografis, keadaan sosial ekonomi masyarakat, maupun potensi sumber dayanya. Kesenjangan mutu tersebut terjadi antara lain berkenaan dengan mutu dan ketersediaan sumberdaya pendidikan, proses pembelajaran, anggaran pendidikan, mutu tenaga pengajar, pembinaan sekolah dan akibatnya terjadi perbedaan mutu keluaran pendidikan.

Dalam sistem sentralisasi, manajemen pendidikan ditandai dengan paradigma berpikir terpusat, sehingga pengelolaan berbagai sumber daya pendidikan sangat tergantung dari pusat (*top down*). Ketergantungan daerah kepada pusat dalam pengelolaan pendidikan mulai dari penetapan kebijakan nasional, perencanaan, pengadaan sarana-prasarana pendidikan, pengadaan dan pembinaan ketenagaan, penyelenggaraan operasional pendidikan, serta evaluasi pendidikan dan semua hal yang terkait dengan penyelenggaraan pendidikan ditetapkan dalam bentuk mekanisme dan prosedur baku yang harus diikuti oleh semua daerah.

2. Penetapan Kebijakan Nasional

Dalam penetapan kebijakan nasional di bidang pendidikan selalu didahului dengan koordinasi dengan semua penanggungjawab pendidikan di daerah. Dengan demikian maka kebijakan nasional di bidang pendidikan yang ditetapkan oleh Menteri Pendidikan Nasional merupakan representasi aspirasi dari pengelola pendidikan pada berbagai level pemerintahan (Kantor Vertikal Departemen) sebagai jalur kendali dan koordinasi dari pusat ke daerah.

3. Perencanaan Pendidikan

Perencanaan pendidikan, khususnya perencanaan tahunan diatur secara baku yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 0209/U/1982 tentang Sistem dan Mekanisme Perencanaan Tahunan Terpadu Rutin dan Pembangunan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Dalam sistem ini, secara teoritis dalam membuat perencanaan pendidikan memadukan antara kepentingan dan kewenangan pusat untuk mengarahkan penyelenggaraan pendidikan di daerah (*top down*) dengan kebutuhan dan aspirasi daerah (*bottom up*) yang diwakili oleh instansi vertikal. Namun dalam hal ini otoritas pusat lebih dominan, sehingga antara kepentingan pusat — yang lebih mengutamakan pemerataan pendidikan — dengan keinginan daerah yang didasarkan pada kebutuhan riil oleh setiap daerah, sulit untuk dipertemukan.

4. Pengadaan sarana dan prasarana pendidikan

Sarana dan prasarana pendidikan yang diperlukan oleh semua daerah, baik untuk kantor vertikal pendidikan maupun untuk unit pelaksana teknis pendidikan (sekolah) mulai dari perencanaan, pengadaan sampai pendistribusiannya dilaksanakan secara terpusat. Dalam hal ini daerah hanya membuat usulan kebutuhan sarana dan prasarana yang diperlukan, sehingga sering terjadi sarana dan prasarana pendidikan yang didistribusikan tidak dapat dimanfaatkan oleh daerah karena tidak sesuai dengan keadaan daerah.

5. Pengadaan dan pembinaan tenaga kependidikan

Tenaga kependidikan (guru) termasuk tenaga administrasi baik di kantor vertikal maupun di unit pelaksana teknis, mulai dari penentuan formasi, rekrutmen, pembinaan dan pengembangan, penggajian sampai pemensiunan dilaksanakan secara terpusat. Keadaan ini menyebabkan timbulnya birokrasi yang panjang dan tidak efisien dalam urusan kepegawaian bagi tenaga kependidikan di daerah.

6. Operasional Pendidikan

Penyelenggaraan operasional pendidikan di daerah, baik pada tingkat administratif kantor vertikal sampai pada penyelenggaraan kegiatan pembelajaran di unit pelaksana teknis, harus mengacu pada pedoman/juklak/juknis yang ditetapkan oleh pusat, sehingga tidak memungkinkan tumbuhnya kreativitas/improvisasi dalam penyelenggara pendidikan di daerah.

7. Biaya Pendidikan

Biaya pendidikan untuk sekolah negeri bergantung pada anggaran pemerintah pusat seperti gaji pegawai, biaya operasional, serta pengadaan sarana prasarana pendidikan merupakan belanja pendidikan yang dikelola secara terpusat. Besarnya dana *non-budgeter* di luar APBN, khususnya dana yang bersumber dari orangtua murid, belum diperhitungkan sebagai belanja pendidikan. Dana non-budgeter besarnya bervariasi tergantung dari keadaan perekonomian orang tua murid. Dengan demikian, anggaran pendidikan pada tingkat satuan pendidikan sangat dipengaruhi oleh tingkat partisipasi masyarakat dan orang tua siswa.

MANAJEMEN PENDIDIKAN SETELAH OTONOMI DAERAH

Pemikiran yang mendasari UUPD 1999 ada tiga, yaitu pemerintah pusat atau pemerintah dan daerah otonom yang terdiri atas daerah propinsi sebagai daerah otonom dan wilayah administrasi, dan daerah kabupaten/kota (pasal 1 dan 2) yang masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarki satu sama lain, tetapi mempunyai hubungan koordinasi, kerjasama dan kemitraan.⁴ Dengan diberlakukannya UUPD 1999 dan PP Nomor 25 Tahun 2000 sebagai salah satu peraturan pelaksanaannya diberlakukan, maka pendidikan merupakan salah satu bidang yang pengelolaannya menjadi kewenangan Daerah Kabupaten/Kota, terutama sekali bidang pendidikan dasar dan menengah. Tugas pemerintah pusat lebih banyak pada penyusunan perencanaan nasional dan pengendaliannya, penetapan berbagai standar dan persyaratan, serta penetapan kalender pendidikan dan jumlah jam belajar efektif per tahun.⁵

Sekolah sebagai ujung tombak penyelenggaraan pendidikan, dimana guru dan siswa secara terus menerus melakukan kontak dalam proses pendidikan dan pembelajaran, sebenarnya merupakan penentu utama keberhasilan pendidikan sebagai upaya mencerdaskan kehidupan bangsa. Oleh sebab itu otonomi dibidang pendidikan harus diartikan sebagai pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengelola pendidikan, termasuk sebagai pemberian kewenangan yang lebih besar kepada sekolah untuk mengurus kegiatan proses pengelolaan pendidikan di sekolah dalam rangka mengoptimalkan hasil belajar siswa.

Sebagaimana diatur dalam pasal 8 bahwa kewenangan pemerintah yang

diserahkan kepada Daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan. Oleh sebab itu, guna mendukung pelaksanaan UUPD 1999 tersebut, pada tanggal 19 Mei 1999 telah dikeluarkan pula Undang-Undang Perimbangan Keuangan (UUPK 1999). Tujuannya adalah: (a) memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah, (b) menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggungjawab, dan pasti; (c) mewujudkan sistem perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang jelas. Dalam UU ini telah diatur sumber penerimaan daerah yang lebih besar yang tidak hanya diperoleh dari pendapatan asli daerah, tetapi juga dana perimbangan yang diperoleh dari APBN dan kemungkinan pinjaman daerah (pasal 3). Manajemen sekolah secara langsung akan mempengaruhi dan menentukan tingkat efektifitas penerapan kurikulum, berbagai peralatan belajar, waktu belajar dan proses pembelajaran. Dengan demikian upaya peningkatan kualitas pendidikan harus dimulai dengan pembenahan manajemen sekolah disamping peningkatan kualitas guru dan pengembangan sumber belajar.

Dalam bidang pendidikan, desentralisasi mengandung arti sebagai pelimpahan kekuasaan oleh pusat kepada aparat pengelola pendidikan yang ada di daerah baik pada tingkat provinsi maupun lokal, sebagai perpanjangan tangan aparat pusat untuk meningkatkan efisiensi kerja dalam pengelolaan pendidikan di daerah. Sedikitnya terdapat empat hal yang harus diperhatikan agar pelaksanaan desentralisasi pendidikan berhasil: (1) peraturan perundang-undangan yang mengatur desentralisasi pendidikan dari tingkat daerah, provinsi sampai tingkat kelembagaan, (2) pembinaan kemampuan daerah, (3) pembentukan unit perencanaan yang bertanggungjawab untuk menyusun perencanaan pendidikan, dan (4) perangkat sosial, berupa kesiapan masyarakat setempat untuk menerima dan membantu menciptakan iklim yang kondusif bagi pelaksanaan desentralisasi tersebut.

PERENCANAAN PENDIDIKAN

Dalam konteks manajemen, perencanaan merupakan proses dasar dalam rangka menentukan tujuan dan cara bagaimana untuk mencapainya. Dalam banyak hal perencanaan merupakan faktor penting dari semua fungsi manajemen lainnya, karena pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan sebenarnya melaksanakan keputusan yang dibuat dalam perencanaan. Dengan perencanaan, berarti manajemen telah menentukan: apa yang harus dilakukannya, bagaimana melakukannya, dan siapa yang harus melakukannya.⁶

Berkaitan dengan perencanaan pendidikan, sejalan dengan diberlakukannya otonomi daerah, maka daerah telah memiliki kewenangan untuk melakukan perencanaan pendidikan pada tingkat lokal termasuk kewenangan sekolah untuk merencanakan berbagai kegiatan yang dapat diarahkan untuk peningkatan mutu pembelajaran. Namun demikian bukan berarti daerah tidak ada hubungannya sama

sekali dengan pusat. Karena sesuai dengan UUPD, pemerintah pusat masih memiliki kewenangan lain dalam rangka mendukung penyelenggaraan desentralisasi, seperti yang tercantum dalam pasal 7 ayat (2), yaitu meliputi: kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.

Perencanaan dalam arti yang sederhana dapat dijelaskan sebagai suatu proses mempersiapkan hal-hal yang akan dikerjakan pada waktu yang akan datang untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Perencanaan pendidikan dipergunakan secara luas baik di kalangan pendidikan maupun di luar lingkungan pendidikan. Namun demikian belum pernah ditetapkan satu definisi secara resmi, dan hingga kini perencanaan itu sendiri belum merupakan suatu disiplin ilmu tersendiri. Secara garis besar berbagai definisi yang dibuat oleh para ahli sesuai bidang keahliannya, ternyata mempunyai persamaan arti yang pokok. Walaupun dalam susunan kalimatnya atau penekanannya terdapat perbedaan, tetapi tidak berarti bahwa beberapa dari definisi tersebut tidak benar.

Ada yang mendefinisikan bahwa perencanaan pendidikan sebagai suatu alat untuk mengatur sistem pendidikan, penyesuaiannya dengan kebutuhan dan aspirasi seseorang dan masyarakat. Perencanaan harus mampu melihat bagaimana gambaran masyarakat pada masa yang akan datang dan adalah tugas perencanaan untuk menyesuaikan sistem pendidikan ke arah itu. Seperti yang dikemukakan Beeby,⁷ bahwa perencanaan pendidikan adalah suatu usaha melihat ke masa depan dalam hal menentukan kebijaksanaan, prioritas dan biaya pendidikan dengan mempertimbangkan kenyataan-kenyataan yang ada dalam bidang ekonomi, sosial dan politik untuk mengembangkan potensi sistem pendidikan nasional, memenuhi kebutuhan bangsa dan anak didik yang dilayani oleh sistem tersebut. Definisi ini memperlihatkan dimensi baru dalam perencanaan pendidikan. Perbedaan yang mencolok dengan tipe perencanaan klasik ialah dalam hal besarnya perhatian yang diberikan kepada pertumbuhan ekonomi, pengembangan sumber tenaga kerja dan terhadap perencanaan makro. Perencanaan tipe klasik tidak memperhatikan hal-hal tersebut.

Adapula yang mendefinisikan perencanaan pendidikan sebagai: "suatu proses mempersiapkan seperangkat alternatif keputusan bagi kegiatan masa depan yang diarahkan kepada pencapaian tujuan dengan usaha yang optimal dengan mempertimbangkan kenyataan-kenyataan yang ada di bidang ekonomi, sosial, budaya secara menyeluruh dari suatu negara". Mempersiapkan keputusan-keputusan atau alternatif kebijaksanaan untuk kegiatan masa depan dalam pembangunan pendidikan adalah merupakan fungsi dari perencanaan pendidikan. Perencanaan pen-

didikan sebagai suatu strategi dalam menentukan langkah-langkah untuk menuju titik tujuan yang telah ditetapkan sebagai garis-garis besar kebijaksanaan.⁸

Ada tiga unsur pokok yang penting dalam kegiatan perencanaan yaitu melihat keadaan sekarang (data dan informasi sebagai hasil potret atas situasi sekarang), keadaan yang diharapkan ingin dicapai (sasaran) dan strategi pencapaian sasaran (langkah-langkah, usaha, taktik atau cara).

Perencanaan pendidikan merupakan aspek yang sangat penting dalam rangka penyelenggaraan manajemen pendidikan, karena dengan adanya perencanaan pendidikan yang baik akan menjadi acuan dalam penyelenggaraan kegiatan-kegiatan selanjutnya guna meningkatkan kualitas pendidikan. Gaffar⁹ mengemukakan bahwa manajemen pendidikan mengandung arti sebagai proses kerjasama yang sistematis, sistemik, dan komprehensif dalam rangka mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Manajemen pendidikan juga dapat diartikan sebagai segala sesuatu yang berkenaan dengan pengelolaan proses pendidikan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, baik tujuan jangka pendek, menengah, maupun tujuan jangka panjang.

Peningkatan kualitas pendidikan bukanlah tugas yang ringan karena tidak hanya berkaitan dengan permasalahan teknis, tetapi mencakup berbagai persoalan yang sangat rumit dan kompleks, baik yang menyangkut perencanaan, pendanaan, maupun efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan sistem sekolah. Peningkatan kualitas pendidikan juga menuntut manajemen pendidikan yang lebih baik. Sayangnya, selama ini aspek manajemen pendidikan pada berbagai tingkat dan satuan pendidikan belum mendapat perhatian yang serius sehingga seluruh komponen sistem pendidikan kurang berfungsi dengan baik. Lemahnya manajemen pendidikan yang terlihat dari jumlah peserta didik yang mengulang kelas dan putus sekolah. Manajemen pendidikan merupakan alternatif strategis untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Hasil penelitian Balitbangdikbud (1991) menunjukkan bahwa manajemen sekolah merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi kualitas pendidikan.

Dalam manajemen pendidikan dikenal dua mekanisme pengaturan yaitu sistem sentralisasi dan desentralisasi. Dalam sistem sentralisasi, segala sesuatu yang berkenaan dengan penyelenggaraan pendidikan diatur secara ketat oleh pemerintah pusat. Sementara dalam sistem desentralisasi wewenang pengaturan tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah. Kedua sistem tersebut dalam prakteknya tidak berlaku secara ekstrim, tetapi merupakan bentuk kontinum; dengan pembagian tugas dan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (lokal). Hal ini juga berlaku dalam manajemen pendidikan di Indonesia sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan UUSPN 1989, bahwa pendidikan nasional diatur secara terpusat (sentralisasi), namun penyelenggaraan satuan dan kegiatan pendidikan dilaksanakan secara tidak terpusat (desentralisasi). Hal tersebut cukup beralasan

karena masing-masing mempunyai kelebihan dan kekurangan sehingga untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dan mengurangi segi-segi negatif, pengelolaan pendidikan tersebut memadukan sistem sentralisasi dan desentralisasi.

Sistem pengaturan yang sentralistik ditujukan untuk menjamin integritas, kesatuan dan persatuan bangsa. Tillar¹⁰ mengemukakan bahwa pendekatan sentralistik mempunyai posisi yang sangat strategis dalam mengembangkan kehidupan serta kohesi nasional karena peserta didiknya adalah kelompok umur yang secara paedagogik sangat peka terhadap pembentukan kepribadian. Dalam jenjang pendidikan inilah dapat diletakan dasar-dasar yang kokoh bagi ketahanan nasional, apresiasi kebudayaan nasional dan daerah, serta nilai-nilai patriotisme dan cinta tanah air sebagai negara kesatuan. Dalam pelaksanaan manajemen berbasis sekolah pendekatan sentralistik masih diperlukan, terutama untuk menentukan kurikulum pendidikan nasional dan menetapkan anggaran agar dapat dicapai kesamaan dan pemerataan standar pendidikan di seluruh wilayah tanah air.

Perencanaan pendidikan di Indonesia baik sebelum dan setelah otonomi daerah, didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perencanaan pendidikan sebelum otonomi daerah dilakukan secara sentralisasi dengan pemegang otoritas adalah Departemen Pendidikan Nasional. Setelah otonomi daerah, perencanaan pendidikan (selain pendidikan tinggi) terbatas pada perencanaan pendidikan yang terkait dengan program dekonsentrasi. Dasar hukum yang digunakan sebagai acuan dalam melaksanakan perencanaan pendidikan mengacu pada Kepmen Diknas No. 007/U/2003 tentang Sistem dan Mekanisme Perencanaan Tahunan Depdiknas sebagai pengganti Kepmen-Dikbud No. 0209/U/1982 tentang Sistem dan Mekanisme Perencanaan Tahunan Terpadu Rutin dan Pembangunan Pendidikan dan Kebudayaan. Oleh karena itu, dalam pembahasan tentang manajemen perencanaan pendidikan, akan dibatasi pada perencanaan program-program dekonsentrasi bidang pendidikan di luar pendidikan tinggi.

1. Perencanaan Kebijakan

Perencanaan harus mampu melihat bagaimana gambaran masyarakat pada masa yang akan datang dan adalah tugas perencanaan untuk menyesuaikan sistem pendidikan ke arah itu. Seperti dikemukakan oleh Beeby, bahwa perencanaan pendidikan adalah suatu usaha melihat ke masa depan dalam hal menentukan kebijaksanaan, prioritas dan biaya pendidikan dengan mempertimbangkan kenyataan-kenyataan yang ada dalam bidang ekonomi, sosial dan politik guna mengembangkan potensi sistem pendidikan nasional, memenuhi kebutuhan bangsa dan anak didik yang dilayani oleh sistem tersebut.

Kegiatan perencanaan mencakup tiga unsur pokok yang penting dan berlaku umum untuk semua jenis perencanaan, yaitu: keadaan sekarang (data

dan informasi sebagai hasil potret atas situasi sekarang), keadaan yang diharapkan yang akan dituju dan dicapai (sasaran) dan strategi pencapaian sasaran (langkah-langkah, usaha, taktik atau cara yang akan digunakan).

Kebijakan pendidikan yang dapat digunakan sebagai acuan dalam penyusunan perencanaan pendidikan secara nasional adalah sebagai berikut:

- a. Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN)
Dalam GBHN 1999 memuat garis-garis besar rencana pembangunan nasional, termasuk pembangunan bidang pendidikan secara makro yang harus dipe-domani oleh pemerintah dan pemerintah daerah.
- b. Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
Dalam Undang-undang ini tercantum kewenangan lain yang harus dilak-sanakan oleh pemerintah pusat, antara lain dalam rangka perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro.
- c. Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
Dalam undang-undang tersebut diatur tentang sumber-sumber penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi, termasuk desentralisasi pendidikan.
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom.
Dalam peraturan pemerintah tersebut diatur tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom, dimana disebutkan bahwa pemerintah pusat memiliki kewenangan bidang lain (pasal 2, ayat 2) antara lain kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro.
- e. Undang-Undang Nomor 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) tahun 2000-2004.
Dalam Propenas tersebut diuraikan secara garis besar program pembangunan di bidang pendidikan, pemuda dan olahraga, termasuk program-program pen-dukung.
- f. Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 122/U/2001 tentang Rencana Strategis (Renstra) Pembangunan Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga tahun 2000-2004
Dalam Renstra tersebut diuraikan rincian sasaran dan kegiatan pembangunan pendidikan, pemuda dan olahraga selama kurun waktu 5 tahun.
- g. Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 077/U/2003 tentang Sistem dan Mekanisme Perencanaan Tahunan Departemen Pendidikan Nasional.
Dalam keputusan menteri tersebut diatur sistem dan mekanisme penyusunan perencanaan tahunan kegiatan pendidikan, pemuda dan olahraga di pusat dan di daerah.

- h. Kebijakan Tahunan Menteri Pendidikan Nasional yang ditetapkan setiap tahun melalui Rapat Koordinasi yang melibatkan unit kerja pusat di lingkungan Departemen Pendidikan Nasional dan Kepala Dinas Pendidikan Propinsi dan Kabupaten/Kota seluruh Indonesia.¹¹

Kebijakan dan program pembangunan pendidikan pada peningkatan efisiensi pengelolaan pendidikan nasional baik di pusat maupun di daerah agar secara efektif dapat memacu peningkatan mutu dan relevansi pendidikan serta pemerataan kesempatan belajar secara berkelanjutan. Selain mutu dan relevansi, pendidikan yang dikelola secara otonom diharapkan dapat menyediakan kesempatan belajar secara merata dan dibagi seluruh segmen masyarakat, tanpa membedakan wilayah, kota-desa, status sosial ekonomi, jender dan kawasan Indonesia.

Sejalan dengan diberlakukannya otonomi daerah, diperlukan beberapa perubahan dan penyesuaian dalam sasaran strategis, program pembangunan, serta pengelolaan sistem pendidikan nasional. Kebijakan dan program pembangunan pendidikan perlu diarahkan pada peningkatan efisiensi pengelolaan pendidikan nasional baik di pusat maupun di daerah agar secara efektif dapat memacu peningkatan mutu dan relevansi pendidikan serta pemerataan kesempatan belajar secara berkelanjutan.

2. Perencanaan Strategis

Setiap kegiatan perencanaan memiliki strategi, yaitu pertimbangan-pertimbangan, perbandingan dengan kegiatan lain, kebijakan yang perlu dilakukan, dan pendekatan yang terbaik agar tujuan yang diinginkan tepat dan bisa dicapai. Begitu pula halnya dengan kegiatan perencanaan pendidikan membutuhkan strategi sebelum perencanaan itu dikembangkan lebih lanjut secara operasional.

Pidarta¹² mengemukakan bahwa ada beberapa tipe perencanaan dalam pendidikan yaitu: (1) perencanaan ditinjau dari segi waktu terdiri dari: perencanaan jangka panjang (25-30 tahun), jangka menengah (5 tahun) dan jangka pendek (1 tahun), (2) perencanaan ditinjau dari segi ruang lingkupnya yaitu: perencanaan makro (perencanaan yang mencakup pendidikan seluruh bangsa), meso (mencakup wilayah tertentu, misalnya propinsi) dan mikro (hanya mencakup satu lembaga pendidikan atau sekelompok kecil lembaga yang hampir sama dan berdekatan tempat), dan (3) perencanaan ditinjau dari segi sifatnya dapat dibagi menjadi tipe perencanaan strategi yakni perencanaan strategi dan perencanaan operasional.

3. Perencanaan Operasional

Menurut Morphet (1972); William (1982); Robbins (1982); dan Mc. Ashan (1983) menyimpulkan bahwa langkah-langkah perencanaan operasional atau

proses perencanaan melalui tahap-tahap sebagai berikut: (1) menentukan kebutuhan atas dasar antisipasi terhadap perubahan lingkungan atau masalah yang muncul, (2) melakukan forecasting/ramalan/menentukan program, tujuan dan misi perencanaan. Bila tujuan banyak diadakan prioritas, (3) mensifikasi tujuan, (4) menentukan/membuat standar performan, (5) menentukan alat-alat/metode/membuat alternatif-alternatif pemecahan, (6) melakukan implementasi dan menilai, (7) menentukan budget, (8) menentukan/mengadakan review/modifikasi.¹³

Implimentasi rencana, alternatif terbaik itu menjadi rencana yang harus diformulasikan secara jelas, kemudian dirinci menjadi kegiatan-kegiatan operasional organisasi untuk dilaksanakan. Untuk mengukur dan mengawasi kemajuan rencana yang dilaksanakan perlu diukur dan diawasi kemajuannya; dalam kegiatan diperlukan (a) standard sebagai tolok ukur untuk mengetahui kemajuannya, (b) umpan balik dari pelaksanaan guna mengecek hasil-hasilnya, (c) penilaian terhadap hasil-hasil yang dicapai, dan (d) koreksi jika terjadi penyimpangan dari rencana yang sudah ditetapkan (Richard & Peter Lorange, 1975).

KESIMPULAN

1. Dengan diberlakukannya otonomi daerah sesuai dengan UU Nomor 22 tahun 1999 dan UU Nomor 25 tahun 1999 beserta perangkat peraturan pendukung lainnya menimbulkan implikasi yang sangat luas terhadap penyelenggaraan pendidikan nasional, terutama dalam rangka hubungan koordinasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.
2. Walaupun telah diberlakukan desentralisasi, kebijaksanaan pendidikan secara terpusat masih tetap dibutuhkan terutama dalam rangka menetapkan kebijakan dan perencanaan pendidikan secara makro serta penetapan berbagai standar pendidikan, seperti standar mutu, standar sarana, standar prasarana, standar kualitas guru, dan lain-lain.
3. Dalam manajemen pendidikan dikenal dua mekanisme pengaturan yaitu sistem sentralisasi dan desentralisasi. Dalam sistem sentralisasi, segala sesuatu yang berkenaan dengan penyelenggaraan pendidikan diatur secara ketat oleh pemerintah pusat. Sementara dalam sistem desentralisasi wewenang pengaturan tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah. Kedua sistem tersebut dalam prakteknya tidak berlaku secara ekstrim, tetapi merupakan bentuk kontinum; dengan pembagian tugas dan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah.
4. Perencanaan pendidikan nasional memerlukan adanya hubungan koordinasi yang baik antara pusat dengan daerah, sehingga diperlukan adanya pemahaman tentang sistem dan mekanisme perencanaan pendidikan di antara para penanggungjawab pendidikan di pusat dan di daerah.
5. Guru yang merupakan ujung tombak pelaksanaan pendidikan di sekolah, beban

mengajar mereka cukup berat diukur dalam jumlah jam perminggu. Beban ini tampak semakin membesar karena guru dituntut untuk mengajar di berbagai sekolah swasta dan bahkan mereka mengojek sebagai usaha untuk menambah penghasilannya, karena gaji dari pegawai negeri saja belum memenuhi tuntutan belanja keluarga.

Catatan :

¹ Mohamad Fakry Gaffar, *Perencanaan Pendidikan: Teori dan Metodologi*. Jakarta: Depdikbud Dirjend Dikti P2LPTK. 1987, hlm. 48

² Undang-Undang. Nomor 2 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

³ Undang-Undang. Nomor 2 tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

⁴ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 Tentang *Sistem Pendidikan Nasional*

⁵ PP No. 25 Tahun 2000, pasal 2, ayat 3, butir 11

⁶ Steiner George, *Top Management Planning*, New York: Macmillan Co, and Ltd, 1969. hlm. 9.

⁷ C.E Beeby, *Planning and the educational administrator*, Unesco: International Institut for Educacional Planing, Paris :1967. hlm. 79

⁸ Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Ketetapan MPR-RI, 1999.

⁹ Mohamad Fakry Gaffar, *Ibid.*, 1987, hlm. 57.

¹⁰ H.A.R Tilaar, *Perubahan Sosial dan Pendidikan: Pengantar Pedagogik Transformatif untuk Indonesia*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia bekerjasama dengan Center for Educational and Community Studies, 2002. hlm. 22.

¹¹ Salinan Keputusan menteri pendidikan Nasional Nomor 122/U/2001. Tentang Rencana Strategis Pembangunan Pendidikan, Pemuda dan Olahraga tahun 2000 – 2004.

¹² Made Pidarta, *Perencanaan Pendidikan Partisipatori dengan Pendekatan Sistem*. Jakarta: Depdikbud Dirjend Dikti P2LPTK. 1988, hlm. 85.

¹³ Made Pidarta, *Ibid.*, 1988, hlm. 87

Penulis adalah Dosen Fakultas Tarbiyah IAIN SU, lulusan S3 Lingkungan Hidup PPS Universitas Negeri Jakarta.